Deutscher Bundestag **Drucksache 15/287**

15. Wahlperiode 10. 01. 2003

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz – StVergAbG)

A. Problem und Ziel

- Das derzeitige Steuersystem enthält immer noch viele ökonomisch, ökologisch und unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten fragwürdige Steuervergünstigungen und Ausnahmetatbestände. Es ist dringend erforderlich, dass sich künftig alle gesellschaftlichen Gruppen im angemessenen Umfang an der Finanzierung öffentlicher Leistungen beteiligen.
- Das Ziel einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung ist nur mit einem umfassenden und durchgreifenden Abbau von Subventionen und einer dementsprechenden Verbreiterung der Einnahmebasis erreichbar.

B. Lösung

Durch einen weitreichenden, breit angelegten und sozial ausgewogenen Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen werden Steuergerechtigkeit und Steuertransparenz erhöht und den öffentlichen Haushalten die notwendigen Einnahmen zur Finanzierung ihrer Aufgaben verschafft.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz – StVergAbG) in den Rechnungsjahren 2003 bis 2006

Gebiets-körper-schaft	Steuermehreinnahmen (+) in Mio. Euro in den Rechnungsjahren			
	2003	2004	2005	2006
Bund	+ 1 533	+ 4 396	+ 6 041	+ 6 684
Länder	+ 1 459	+ 4 237	+ 5 877	+ 6 498
Gemeinden	+ 584	+ 2 078	+ 3 166	+ 3 578
Insgesamt	+ 3 576	+ 10 711	+ 15 084	+ 16 760

Einzelheiten sind aus dem beigefügten Finanztableau ersichtlich.

E. Sonstige Kosten

Nicht bezifferbar.

Berlin, den 10. Januar 2003

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen
> (Steuervergünstigungsabbaugesetz – StVergAbG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 784. Sitzung am 20. Dezember 2002 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Gerhard Schröder

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz – StVergAbG)

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit dem Text auf den Seiten 3 bis 58 der Bundestagsdrucksache 15/119.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 784. Sitzung am 20. Dezember 2002 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab.

I. Die Probleme werden nicht gelöst

1. Entgegen ihren Versprechungen vor der Wahl erhöht die rot-grüne Bundesregierung die Steuern auf breiter Front.

   Deutschland steht am Rande einer Rezession, ausgelöst durch eklatante Fehlentscheidungen in allen Politikbereichen, insbesondere aber in der Wirtschafts-, Wohnungs-, Finanz- und Steuerpolitik.

   Die Bundesregierung hat aus der Vergangenheit nichts gelernt: Erneut versucht sie, Haushaltslücken durch den scheinbar einfacheren Weg der Steuererhöhung zu schließen. Erneut greift sie wahllos in bestehende Gesetze ein, ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Zusammenhänge und die Auswirkungen bei den betroffenen Bürgern, Unternehmen, Landwirten und Gebietskörperschaften.

   Der Gesetzentwurf ist ein weiterer Beleg für die konzeptionslose Finanzpolitik der Bundesregierung. Statt die Steuern zu senken und das Steuerrecht grundlegend zu vereinfachen, werden wahllos für Unternehmen, Sparer und verschiedene Branchen die Steuern erhöht. Dadurch sorgt die Bundesregierung für tiefe Verunsicherung bei den Unternehmen, beschädigt in kaum wieder gutzumachender Weise den Finanzplatz Deutschland und sorgt bei den Bürgern für einen nicht wieder gutzumachenden Vertrauensverlust.

   Unter dem Mantel des Abbaus angeblich ungerechtfertigter Vergünstigungen und dem „Stopfen von Steuerschlupflöchern“ werden bewährte Regelungen ohne Rücksicht auf langjährige Planungen abgeschafft und eine flächendeckende Steuererhöhung in die Wege geleitet.

2. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen zielen einseitig auf die Verbesserung der Staatseinnahmen. Hingegen bleiben die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der steuerlichen Änderungen unberücksichtigt. Steigende Steuern und Abgaben werden die Zahl der Arbeitslosen erhöhen. Die Unternehmen investieren nicht mehr, Neugründungen bleiben aus. Der langfristig für sein Alter vorsorgende Sparer wird bestraft. Die Abschaffung des Bankgeheimnisses wird die Steuermoral weiter verschlechtern und Kapital ins Ausland drängen. Die finanzielle Planung der Unternehmen wird durch das Gesetzesvorhaben zur Makulatur.

3. Dieser Gesetzentwurf löst keine Probleme, sondern verschärft die bestehenden und schafft überdies neue. Die Bundesregierung geht den falschen und riskanten Weg einer breit angelegten Steuer- und Abgabenerhöhung, obwohl in wirtschaftlich schwierigen Zeiten alles zu vermeiden ist, was den Faktor Arbeit verteuert und Investitionen erschwert. Es ist noch kein Ende der Steuererhöhungsdebatte abzusehen: Die Wiedereinführung einer Vermögensteuer, der Ausbau der Ökosteuer, die Diskussion um eine Erhöhung der Erbschaftsteuer, ein weiterer Anstieg der Sozialabgaben usw. zeigen, dass Bürger und Unternehmen mit weiteren Belastungen zu rechnen haben.

4. Der Gesetzentwurf folgt keinem erkennbaren Plan – außer dem der Beschaffung von Mehreinnahmen –, sondern der Willkür. Beispiel: Der pauschale Ansatz für die private Pkw-Nutzung wird ohne jeden sachlichen Grund um 50 % erhöht. Die Konzeptionslosigkeit des Gesetzesvorhabens ist offenkundig: Vor einem Jahr noch hat die Bundesregierung das Altersvermögensgesetz als großartige Errungenschaft zur Förderung der Eigenvorsorge für das Alter gepriesen. Jetzt wird das Vertrauen der Bürger, dass der Staat eigenverantwortliche Altersvorsorge fördert und schützt, aufs Schwerste erschüttert. Die neue Wertzuwachssteuer auf Wertpapiere und Grundstücke ist ein Beleg dafür.

   Der Gesetzentwurf enthält Widersprüche. Beispiel: Einerseits wird die Umsatzsteuer auf Zahnersatzleistungen erhöht, was andererseits die Kosten der Krankenkassen erhöht und damit die Entlastung des Gesundheitswesens verhindert.

   Die Bundesregierung setzt sich mit dem Gesetzentwurf in offenen Widerspruch zu ihrer eigenen früheren Gesetzgebung, indem sie Regelungen wegen angeblich ungerechtfertigter Vergünstigung abschafft, die sie selbst erst vor kurzem eingeführt hat (Beispiel: Mehrmütterorganschaft).

5. Die geplanten Maßnahmen sind wachstumshemmend, konjunkturschädigend und deshalb im Ergebnis arbeitsplatzvernichtend. Die Bundesregierung hat es in atemberaubender Geschwindigkeit geschafft, das Vertrauen in den Standort Deutschland nachhaltig zu schädigen und ebenso die Lebensplanung vieler Bürger in eine irreparable Schieflage zu bringen.

   Mit den veranschlagten Steuermehreinnahmen will die Bundesregierung die Haushaltslöcher schließen, die aufgrund ihrer verfehlten Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik der letzten vier Jahre entstanden sind. Hieran zeigt sich deutlicher denn je, dass es die Bundesregierung in den letzten Jahren versäumt hat, die notwendigen strukturellen Reformen auf dem Arbeitsmarkt, in der Wirtschaftspolitik und bei den Sozialsystemen in Angriff zu nehmen.

6. Die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die Gebietskörperschaften (Gemeinden, Länder, Bund) sind offenkundig nicht durchdacht. Beispiel: Die Abschaffung der gewerbesteuerlichen Organschaft bewirkt nicht nur

Mehreinnahmen bei den Gemeinden, sondern kann in einzelnen Gemeinden, insbesondere in den neuen Ländern, auch zum Wegfall von Gewerbesteuereinnahmen führen.

II. Arbeitsplätze werden verhindert

1. Dieser Gesetzentwurf bildet nicht die Basis für neues Wachstum und zusätzliche Arbeitsplätze, sondern beschleunigt den wirtschaftlichen Abschwung und vernichtet Tausende von Arbeitsplätzen. Die geplante 50-prozentige Erhöhung der Steuer auf die private Nutzung von Dienstwagen wird nach einer Prognose der Automobilindustrie im Jahr 2003 in Deutschland zu einem Rückgang des Autoabsatzes um 100 000 Fahrzeuge führen. Die Autobranche befürchtet nicht zu Unrecht, die Unternehmen werden sich künftig verstärkt für preisgünstigere Fahrzeuge entscheiden oder gar billigere ausländische Hersteller bevorzugen. Damit droht eine erhebliche Anzahl von Arbeitsplätzen im Inland verloren zu gehen.

2. Unter dem Etikett des Abbaus von Steuervergünstigungen wird der Betriebsausgabenabzug massiv eingeschränkt. Beispiel: Nichtabzugsfähigkeit von Aufwendungen für Werbegeschenke. Hierbei handelt es sich ebensowenig um den Abbau von Steuervergünstigungen wie bei der Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen oder der Auflösung von Jubiläumsrückstellungen.

   Die Abschaffung der Abzugsfähigkeit für Geschenke von Unternehmen an Geschäftskunden als Betriebsausgaben (Artikel 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs) ist abzulehnen. Diese Geschenke (Lederartikel, Kunstgewerbegegenstände, Wein und sonstige alkoholische Getränke) sind derzeit in ihrer Abzugsfähigkeit auf insgesamt 40 Euro pro Empfänger begrenzt. Es gibt keinen Grund, diese persönlichen Geschenke anlässlich langjähriger Geschäftsbeziehungen nicht mehr als Betriebsausgaben anzuerkennen. Hierdurch wird u. a. die wirtschaftliche Existenz zahlreicher Hersteller dieser Produkte gefährdet und der Verlust von Arbeitsplätzen in zahlreichen Kleinbetrieben verursacht.

3. Der Eingriff in die Eigenheimzulage führt nach Einschätzung der Wohnungswirtschaft zu einem drastischen Rückgang der Investitionen im Volumen von rd. 28 Mrd. Euro, zu dem Verlust von 200 000 Arbeitsplätzen, zu Steuermindereinnahmen von rd. 10 Mrd. Euro und zu einem Mehrbedarf in der Arbeitslosenunterstützung von 4 Mrd. Euro.

4. Mittelständische Personenunternehmer werden entgegen allen Beteuerungen nicht ent- sondern belastet. Es ist zu befürchten, dass der Mittelstand die Hauptlast der Sanierung des Staatshaushaltes tragen muss. Besonders betroffen sind Unternehmer der Werbemittelbranche aufgrund des Wegfalls des Betriebsausgabenabzugs für Werbemittel und Zulieferer der Automobilhersteller (betroffen vom absehbaren Absatzrückgang der Automobilhersteller aufgrund Erhöhung der Privatnutzung von Dienstfahrzeugen um 50 %).

5. Die Absenkung der Umsatzsteuerpauschalierung von 9 auf 7 % und die gleichzeitige Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes für den Betriebsaufwand, landwirtschaftliche Vorprodukte wie Futtermittel- und Viehzukauf, Saatgut und dergleichen von 7 auf 16 % ist ein unverantwortlicher Schlag gegen die bäuerlichen Familienbetriebe. Die Vorsteuerpauschale wird um 2 % gesenkt, obwohl sie schon wegen der o. g. Steuersatzerhöhung auf Vorprodukte um mindestens 2 % angehoben werden müsste. Für die deutsche Land- und Forstwirtschaft öffnet sich damit eine Belastungsschere von rd. 1 Mrd. Euro. Die Landwirtschaft benötigt in der derzeitigen äußerst schwierigen Lage ein positives Signal für mehr Wachstum und Beschäftigung im ländlichen Raum. Die faktische Abschaffung der Umsatzsteuerpauschalierung, von der heute rd. 90 % aller deutschen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe Gebrauch machen, ist eindeutig der falsche Weg.

6. Die geplante Streichung der Möglichkeit, die Umsatzsteuer für grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Luftverkehr niedriger festzusetzen oder zu erlassen (§ 26 Abs. 3 UStG), führt zu nicht hinnehmbaren Wettbewerbsnachteilen für deutsche Fluggesellschaften im internationalen Flugverkehr und ist deshalb abzulehnen.

7. Die Geduld vieler Unternehmen ist seit der Vorlage des Gesetzentwurfs erschöpft. Über 7 % der Unternehmen haben ihre Absicht bekundet, ins Ausland umzuziehen. Ein weiteres Drittel der mittelständischen Unternehmen prüft ernsthaft einen Wegzug in das Ausland. Dieses Ergebnis einer Umfrage ist katastrophal für den Standort Deutschland.

   Besonders schädlich für die Wirtschaft ist die Kumulation mehrerer belastender Maßnahmen: Einschränkung der Abschreibungen, Wegfall der gewerbesteuerlichen Organschaft, Wegfall der Rückstellungen für Jubiläumszuwendungen, Begrenzung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten.

8. Die Geduld vieler land- und forstwirtschaftlicher Betriebe ist wegen der Koalitionsvereinbarung und den damit verbundenen Belastungen, die jetzt im Steuervergünstigungsabbaugesetz konkretisiert werden, erschöpft. Viele Betriebsinhaber, die ohnehin ihre Betriebe nur schwer nach wirtschaftlichen Gesichtpunkten führen können, haben die Absicht der raschen und endgültigen Aufgabe bekundet. Hier werden Tausende von Arbeitsplätzen verloren gehen und auch die sozialen Sicherungssysteme der Landwirtschaft eine weitere Belastung erfahren. Gerade kleinstrukturierte Betriebe und solche in ohnehin benachteiligten Gebieten werden zur Aufgabe gezwungen, mit der Folge, dass letztlich die öffentliche Hand die bisher von diesen Betrieben erbrachten Umweltleistungen teuer übernehmen muss. Ferner steht die faktische Abschaffung der bewährten und auch EU-rechtlich zulässigen Pauschalierung im Widerspruch zur beabsichtigten Pauschalierung bei der sog. Ich-AG.

9. Die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen wird auch durch die überzogene Mindestbesteuerung empfindlich beeinträchtigt und die Eigenkapitalbildung massiv behindert. Es ist grotesk, dass die Bundesregierung den Wettbewerbsvorteil, den sie der Deutschen Bahn AG einerseits durch die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Personenbeförderung im Luftverkehr verschafft, andererseits durch die Beschränkung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten wieder vernichtet.

10. In dem Maße wie die Bundesregierung bei der Steuerfreistellung von Gewinnen aus der Veräußerung von Kapitalanteilen durch Kapitalgesellschaften auf der einen Seite über das Ziel hinausgeschossen ist, schießt sie jetzt mit dem Wegfall der gewerbesteuerlichen Organschaft und der Mehrmütterorganschaft auf der anderen Seite über das Ziel hinaus. Die vorgesehenen Einschränkungen bei der Organschaft werden zu keiner dauerhaften Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens führen. Die Unternehmen werden durch aufwändige Änderungen der Konzernstrukturen steuerliche Mehrbelastungen vermeiden. Die hieraus entstehenden Kosten gehen zu Lasten von Wachstum und Beschäftigung. Inländische Joint Ventures werden weitgehend unattraktiv.

III. Der Schaden für den Wohnungsbau, den Immobilienmarkt und die Altersvorsorge ist unübersehbar

1. Unter dem Vorwand einer familienfreundlichen Regelung wird die Eigenheimförderung massiv eingeschränkt. Tatsächlich wird der Gesetzentwurf aber schon diesem familienpolitischen Anspruch nicht gerecht: Praktisch jede Familie wird schlechter gestellt als nach geltender Rechtslage. Verheiratete ohne Kinder und Unverheiratete ohne Kinder werden künftig keine Unterstützung mehr beim Erwerb von Wohnungseigentum erhalten. Der Wunsch vieler Bürger nach einem Eigenheim wird sich somit nicht mehr erfüllen lassen. Gleichzeitig wird dadurch die Eigenvorsorge für das Alter erschwert. Die Baukonjunktur, die sich ohnehin seit Jahren auf Talfahrt befindet, wird nachhaltig geschädigt, Arbeitsplätze werden vernichtet.

2. In der derzeitigen konjunkturellen Lage außerdem die Abschreibungsbedingungen durch Absenkung der linearen und die Abschaffung der degressiven Gebäudeabschreibung weiter zu verschlechtern, ist Gift für die Wirtschaft, insbesondere den Mittelstand. Die Attraktivität von Immobilieninvestitionen geht zurück, die Bauwirtschaft und das Mietniveau werden belastet. Angesichts der insgesamt verschlechterten Rahmenbedingungen ist zu erwarten, dass Private kaum mehr in diesen Bereich investieren. Der Immobilienmarkt wird massiv beeinträchtigt. In Gebieten mit erhöhter Wohnungsnachfrage sind erhebliche Wohnungsengpässe zu erwarten.

3. Mit der Ausweitung der Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Aktien und nicht eigen genutzten Grundstücken wird eine neue Steuer eingeführt. Die Besteuerung des Wertzuwachses im Privatvermögen wird weitreichende Konsequenzen für den Finanzplatz Deutschland, den Immobilienmarkt und – im Zusammenwirken mit den Einschränkungen bei den Gebäudeabschreibungen – auch für das Mietenniveau haben.

IV. Der Finanzplatz Deutschland wird nachhaltig geschädigt

1. Auf den Kapitalmärkten sorgt die neue Wertzuwachssteuer in Verbindung mit dem geplanten engmaschigen Kontrollsystem für erhebliche Irritationen. Die deutschen Börsen werden Liquidität verlieren, ausländische Finanzplätze an Attraktivität gewinnen. Daneben hätte die unbegrenzte Kursgewinnbesteuerung bei Privatanlegern unabsehbare Auswirkungen auf die Refinanzierung deutscher Unternehmen. Dies betrifft vor allem junge, aufstrebende Unternehmen, die dringend auf eine ausreichende Eigenkapitalbasis angewiesen sind. Auch werden viele, die eigenständig für ihr Alter vorsorgen, eine erhebliche Schmälerung ihrer Erträge hinnehmen müssen.

   Der Gesetzentwurf nimmt keinerlei Rücksicht auf den Finanzplatz Deutschland und auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen.

2. Statt eine praktikable, in sich schlüssige und international tragfähige Lösung für die Besteuerung der Kapitaleinkünfte vorzulegen (z. B. eine Abgeltungssteuer), wird weiter an den Symptomen kuriert und eine neue ausufernde Bürokratie bei Banken und Steuerverwaltung geschaffen.

V. Die Bürokratie nimmt zu

1. Dieser Gesetzentwurf wird die Bürokratie und ihre Kosten – entgegen der Absichtserklärung der Bundesregierung in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers – nicht eindämmen, sondern massiv erweitern.

   Allein die Kosten der Verifikation von Gewinnen aus der Veräußerung von Aktien und Immobilien werden dreistellige Millionenbeträge erfordern.

   Der Vereinfachungseffekt auch der Durchschnittssatzgewinnermittlung wird durch die faktische Abschaffung der Umsatzsteuerpauschalierung erheblich beeinträchtigt. Zudem bürdet die dadurch erforderliche Option zur Regelbesteuerung den Betrieben zusätzliche Steuerberatungs- und Verwaltungskosten von durchschnittlich rd. 750 Euro je Betrieb und damit der deutschen Land- und Forstwirtschaft alleine hier zusätzliche Kosten von rd. 280 Mio. Euro auf. Des Weiteren führt dies bei der Finanzverwaltung zu zigtausenden neuen Bearbeitungsfällen.

2. Dieser Gesetzentwurf fügt sich in eine Reihe mit den Vorschlägen zur Wiedereinführung der Vermögensteuer. Auch eine neue Vermögensteuer, die grundsätzlich abgelehnt wird, stünde in völligem Widerspruch zu den Grundsätzen einer modernen und effizienten Verwaltung.

3. Für die deutschen Unternehmen sind schwerwiegende Wettbewerbsnachteile zu befürchten in einer ohnehin desolaten Wirtschaftslage und bei einem Höchststand an Insolvenzen. Die Einschränkung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten könnte – zusammen mit den übrigen Steuer- und Abgabenerhöhungen – dazu beitragen, dass dieser zweifelhafte Spitzenplatz auch in den nächsten Jahren erhalten bleibt. Schon die bisherigen Einschränkungen bei der Verlustverrechnung waren extrem kompliziert und verwaltungsaufwändig. Die erneuten Beschränkungen werden die Bürokratiekosten vervielfachen – bei nur geringem finanziellen Erfolg für den Staatshaushalt.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333